

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

COMISION DE
INDUSTRIA Y ENERGIA

DISTRIBUIDO Nº 2279 DE 1993

Copia del original
sin corregir

JULIO DE 1993

DESPACHANTES DE ADUANA

Situación

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 21 DE JULIO DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Dante Irurtia
Miembro	:	Señor Senador Jaime Pérez
Secretario	:	Señor Walter Alex Cofone
Ayudante de Comisión	:	Señor Lorenzo A. Saavedra
Invitados especiales	:	Delegación de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay señores, Hugo Moreira (Presidente); Roberto Alonso, Julio Rodríguez, Jorge Seré y Néstor Tortorchio

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 50 minutos)

En nombre de la Comisión de Industria y Energía, deseo dar la bienvenida a la delegación de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, a fin de que nos informen con respecto al tema --muy manido en estos días-- del Documento Unico de Importación.

A continuación, cedo el uso de la palabra a quien desee referirse a este punto.

SEÑOR MOREIRA.- Antes que nada, considero que es nuestro deber agradecer la gentileza que han tenido los miembros de esta Comisión al recibirnos en el día de hoy.

Si nos permiten, quisiéramos referirnos a dos aspectos fundamentales. Uno de ellos tiene que ver --y éste es uno de los motivos por los cuales nos encontramos aquí-- con lo manifestado por una delegación que recibió este Cuerpo el día 14 de julio. En dicha ocasión se expresó lo siguiente: "Quienes estamos aquí presentes representamos a los agentes de comercio exterior --entre los que me cuento-- a los despachantes de aduana e, incluso, a los empleados de agentes de comercio exterior y de despachantes de aduana,". En este sentido, queremos hacer notar que en esa oportunidad no asistió ningún despachante de aduana. Quienes estamos aquí, sí lo somos; más precisamente, somos directivos de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay que, hasta el 1º de julio de 1993, aglutinaba al 100% de los despachantes de aduana que operan en todo el país.

Por otra parte, también se expresó: "En un régimen que se jacta de la libertad económica, del libre mercado y de algunas otras cosas parecidas, se obliga a pagar al despachante, con el cheque en el Banco de la República, todo el conglobado arancelario, lo que hará que trabaje más quien pueda financiar más." Negamos rotundamente esta afirmación. No es una sorpresa que un despachante tenga que pagar los tributos aduaneros con un cheque suyo, porque desde el año 1970 en que comenzó a regir nuestra ley, somos los que estamos obligados a responder ante el Instituto aduanero por los tributos aduaneros, las multas y los aumentos. Por lo tanto, esto no establece nada nuevo para nosotros ya que, simplemente, somos los responsables. Pienso que la sorpresa mayor podría tenerla quien habló en esa oportunidad que, por supuesto, no tiene por qué condcer lo que dice nuestra ley, profesional, porque no tiene el título de despachante de aduana. Sería más catastrófico que, en determinado momento, un importador pague la mercadería ante el Banco de la República con un cheque de su propiedad y que luego, al retirarla del recinto aduanero, éste no tuviera fondos. Si esto sucediera la sorpresa sería mayor porque la Dirección Nacional de Aduanas le exigiría el pago de los conglobados.

Por otra parte, tal como señalaba el señor Presidente, el hecho de fondo lo constituye el Documento Unico de Importación. A efectos de ser más coherente y claro en mis apreciaciones, por el respeto que siento hacia este Cuerpo, me voy a permitir leer el memorándum que preparó la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, que expresa lo siguiente.

"I. ANALISIS JURIDICO DE LAS POTESTADES ACTUALES DE LA ADUANA Y EL B.R.O.U. EN EL CONTRALOR DE LAS IMPORTACIONES.

1. MARCO NORMATIVO.

1.1 Las potestades de la Dirección Nacional de Aduanas.

El Código Aduanero, Decreto Ley No. 15.691 de 7/12/84, en su artículo primero dispuso que la D.N.A. "tiene competencia exclusiva" en el cumplimiento de los siguientes cometidos:

a) Verificar y controlar las distintas operaciones aduaneras, emitir criterios de clasificación obligatorios, recaudar los tributos correspondientes, y relevar los datos para el logro de estadísticas del comercio exterior.

b) Hacer cumplir los tratados internacionales en materia aduanera.

c) Fiscalizar la entrada y salida de mercadería, ejerciendo sus poderes de vigilancia y prevención de ilícitos aduaneros.

Por otra parte, el artículo 25 del Decreto Ley No. 14.629, en la redacción dada por el artículo 152 de la ley No. 16.320 del 17/11/92, dispuso que la Dirección Nacional de Aduanas tiene competencia exclusiva para valorar y verificar la mercadería que se importe a nuestro país.

De esta manera, con la vigencia de estas normas la D.N.A. tiene una competencia muy amplia y exclusiva en el control de las importaciones de nuestro país.

1.2 Las potestades del B.R.O.U.

1.2.1. La ley No 12.670 y la ley No. 10.000

Las potestades ejercidas por el B.R.O.U. en materia de comercio exterior en nuestro país tienen su origen en el artículo 16 de la ley No. 12.670 de Reforma Cambiaria y Monetaria sancionada el 17/12/59.

Dicha norma transfirió al banco todas las competencias de la

Comisión Honoraria de Contralor de Exportaciones e Importaciones, suprimida por esta ley, que fueran compatibles con el régimen de libre importación sancionado.

El Contralor, por su parte, tenía las funciones establecidas en la Ley No. 10.000, que respecto de las importaciones eran las siguientes: a) Controlar los valores, destinos y procedencias de las mercaderías importadas; b) Intervenir en la distribución individual del cambio de moneda extranjera; y c) Otorgar autorizaciones de importación.

Desde la sanción de la ley No. 12.670 se ha discutido cuales fueron las competencias transferidas al B.R.O.U. Así, se han sostenido dos posiciones. Una que sostenía que no se transfirió ninguna potestad de control de las importaciones, y una segunda posición, que sostiene que pasaron al banco todas las competencias de contralor, y que simplemente habrían quedado derogadas las potestades referentes al control de cambios y a la autorización discrecional de las importaciones.

A pesar de esta discusión jurídica, en la práctica prevaleció la segunda posición ya que el B.R.O.U. intervino siempre activamente en el contralor de las operaciones de importación en nuestro país.

1.2.2. La ley No. 14.988

El artículo 5 del Decreto Ley 14.988, de 27/12/80, facultó al Poder Ejecutivo para fijar las competencias de los organismos públicos que intervienen en las importaciones y exportaciones.

No pueden caber dudas, sin embargo, que esa fijación de competencias no puede modificar potestades concedidas a los organismos públicos por una ley.

1.2.3. El Código Aduanero

Como expresamos antes, el artículo primero del Código Aduanero, Decreto Ley No. 15.691 de 7/12/84 otorgó en forma exclusiva amplias facultades a la Dirección Nacional de Aduanas.

De esta manera, derogó expresamente las facultades de contralor que estaban a cargo del B.R.O.U.

En la práctica, sin embargo, el banco siguió interviniendo en el contralor de las importaciones mediante la denuncia de importación, y la recuadación y control de los recargos cambiarios.

1.2.4. El Decreto 24/89

El 25/1/89 el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades concedidas por el Decreto Ley No. 14.988, otorgó al B.R.O.U. competencias concretas en el control de las importaciones.

Esta norma reglamentaria, hoy derogada expresamente por el artículo 13 del Decreto 333/92, contradecía lo expresamente establecido por el artículo 1 del Código Aduanero por lo que debía considerarse ilegal.

En la práctica el B.R.O.U. siguió ejerciendo las funciones de contralor de la manera que lo venía haciendo hasta ese momento.

1.2.5. El artículo 152 de la Ley No. 16.320

El artículo 152 de la última Rendición de Cuentas modificó la redacción del artículo 25 del Decreto Ley No. 14.629. De acuerdo con el inciso final de su nueva redacción "es de exclusiva competencia de la Dirección Nacional de Aduanas la valoración y verificación de todas las mercaderías declaradas en los despachos de importación."

De esta manera, a partir de la vigencia de la ley No. 16.320 de 17/11/92 es meridianamente claro que el B.R.O.U., ni otro organismo estatal que no sea la D.N.A., no pueden participar en la determinación del valor de la mercadería que se importe ni en la verificación de la misma.

Esta posición ha sido compartida por el Abogado del M. E. y F., Dr. Diego Guadalupe Orona, en informe realizado en el trámite de la impugnación del decreto 28/93 presentado por la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay.

1.2.6. Conclusión

De acuerdo con la relación normativa expuesta, de las competencias del Contralor dispuestas por la ley No. 10.000, que la ley No. 12.670 supñestamente transfirió al B.R.O.U. no queda vigente ninguna respecto de las importaciones.

Como vimos el contralor de las operaciones aduaneras fue conferida con exclusividad a la Dirección Nacional de Aduanas por el literal A del artículo 1 del Código Aduanero.

La competencia para determinar el valor de la mercadería fue conferida con exclusividad a la D.N.A. (art. 152 Ley No. 16.320 y lit. A art. 1 Código Aduanero).

La competencia para emitir criterios de clasificación fue otorgada con exclusividad,a ese mismo organismo (art. 1 lit. A Código Aduanero).

Lo mismo sucede con la facultad para verificar físicamente la mercadería que se importa (art. 152 Ley No. 16.320 y lit. A art. 1 Código Aduanero).

De esta manera han sido derogadas las facultades que tenía el B.R.O.U. de contralor respecto de las importaciones. En consecuencia, también ha sido derogada su supuesta competencia para autorizar las importaciones de acuerdo al artículo 9 de la ley No. 10.000 ya que la misma implica un contralor de legalidad que el banco ya no tiene.

II. EL TRAMITE DE DOCUMENTO UNICO DE IMPORTACION

El Poder Ejecutivo actual, desde el inicio de su gestión, anunció su intención de llevar adelante una política que permitiera desburocratizar, agilizar y abaratar los costos de los trámites de las operaciones de Comercio Exterior de nuestro país.

El problema fundamental que se encontraba era que había dos organismos públicos, la Dirección Nacional de Aduanas y el B.R.O.U., que ejercían facultades de contralor de dichas operaciones. De esta manera, se creaba una superposición de tareas y controles que aumentaba considerablemente los gastos para el Estado y los importadores y exportadores.

Esta intención fue compartida por la mayoría de los

operadores del comercio exterior.

En este marco, el Poder Ejecutivo, de acuerdo con un informe del B.I.D., se propuso racionalizar los trámites de importación, creando un Documento Unico de Importación que se tramitaria exclusivamente frente a un solo organismo que efectuaria todos los controles y recaudaria todos los tributos. El organismo elegido fue la Dirección Nacional de Aduanas debido a que es el ente que por su naturaleza tiene competencia en el control del comercio exterior.

1. El Decreto 333/92 de 17/7/92

El 17/7/92 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 333/92 por el cual se dispuso que las importaciones se tramitarian en un documento único frente a la Dirección Nacional de Aduanas. Asimismo, se estableció que todos los tributos a la importación serian recaudados por dicho ente tomando como base el valor normal en aduana de la mercaderia, sin perjuicio de que el pago se realizaria en las cajas de las dependencias del B.R.O.U.

También, se derogó la exigencia de tramitar una denuncia de importación frente al B.R.O.U.

La entrada en vigencia de dicho régimen, se dispuso, para un plazo de 180 dias posteriores a la vigencia del decreto.

Se dispuso, asimismo, la creación provisoria de una Mesa de Valoración, integrada por un representante del Ministerio de Economia y Finanzas, uno del B.R.O.U. y uno de la D.N.A. con facultades para determinar el valor de la mercaderia.

2. El articulo 152 de la ley No. 16.320.

En la última Rendición de Cuentas, ley No. 16.320, el articulo 152 modificó el texto del articulo 25 del Decreto Ley No. 14.629. El inciso final de esa norma, en la nueva redacción, atribuyó a la D.N.A. competencia exclusiva para valorar y verificar la mercaderia que se importe.

Esta modificación seguia los lineamientos de unificar los controles de la importación en la D.N.A.

A consecuencia del dictado de esta norma la Mesa de Valoración conjunta creada por el decreto 333/92 debería haber perdido su vigencia. A pesar de esto, veremos que en la práctica esto no fue así.

3. El Decreto 28/93 de 15/1/93

El 15/1/93 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 28/93 por el cual se prorrogaba la entrada en vigencia del Documento Unico de Importación hasta el 1/7/93.

Asimismo, reglamentó el funcionamiento de la Mesa de Valoración creada por el Decreto 333/92 y que como vimos estaba en clara contradicción a lo dispuesto con el artículo 152 de la Ley No. 16.320.

Por otra parte, esa reglamentación amplió las funciones de la Mesa otorgándole facultades para verificar la mercadería a importar lo cual resultaba claramente ilegal.

La opinión de que estas funciones de la Mesa de Valoración son ilegales fue compartida por el abogado del Ministerio de Economía y Finanzas, Dr. Diego Guadalupe Brenna, en informe que consta en el expediente en que se tramita el recurso administrativo interpuesto por la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay contra el Decreto 28/93.

4. El trámite del Documento Unico de Importación que ha entrado en vigencia el 1/7/93.

El trámite del Documento Unico de Importación que entró en vigencia el 1/7/93, fue reglamentado por Orden del Dia de la D.N.A. No. 110/93 de 5/7/93.

De acuerdo con la misma, las importaciones se tramitan en un Documento Unico, que contiene la declaración del importador y en el que se liquidan todos los tributos de la Tasa Glogal Arancelaria.

El mismo, se presenta, en dos juegos con toda la documentación comercial; en la D.N.A., se registra y numera, y es sometido a un primer control por Control de Despacho de esa entidad.

Un juego de esa documentación se envía a la Mesa de Valoración conjunta del B.R.O.U., la D.N.A. y el M.E. y F., que opera en el local del B.R.O.U.

Esa Mesa de Valoración, realiza un control de valor declarado y de la clasificación arancelaria de la mercadería, pudiendo solicitar participar en la verificación de la misma.

Luego se realiza el pago de los tributos, en las cajas del B.R.O.U. y del I.V.A. en D.G.I.

Por último la D.N.A. decreta un verificador en todos los Documentos Unicos de importación, que verifica físicamente que concuerde lo declarado en el permiso con lo que efectivamente se importa.

Realizado este control, si no hubiera discordancias, se permite el desaduanamiento de la mercadería.

De esta manera, en este trámite siguen interviniendo dos organismos. Por un lado, la Dirección Nacional de Aduanas y por otro, la Mesa de Valoración formada por integrantes del B.R.O.U., la D.N.A. y el M.E. y F.

Como señalamos antes, actualmente esta duplicación de controles es ilegal ya que las normas legales vigentes atribuyen esa competencia con exclusividad a la D.N.A.

III. LA SITUACION ACTUAL. APLICACION PRACTICA DEL TRAMITE.

La puesta en práctica de este trámite se ha visto entorpecida por diferentes motivos.

En primer lugar, el instructivo de la aplicación del trámite fue dictado recién el 5/7/93.

Por otra parte, problemas de índole informática dificultaron la normal impresión de los documentos y el llenado de la información en los mismos.

Asimismo, el conflicto de los trabajadores de la Dirección Nacional de Aduanas, demoró el trámite de los permisos que se

presentaban en esas dependencias.

Por último, una vez que la documentación es remitida al B.R.O.U. para que actúe la Mesa de Valoración, el banco no se limita a actuar en ella, sino que realiza el mismo trámite que venía realizando hasta antes de la entrada en vigencia de este régimen dándole intervención a varias mesas técnicas para que efectúen diversos controles de la documentación.

Esta actitud del B.R.O.U. no se ajusta al trámite previsto para el D.U.I. y es contraria a las normas legales que establecen la distribución de competencias en materia de control de comercio exterior. El B.R.O.U. ha invocado las potestades atribuidas por la ley No. 12.670 y la ley No. 10.000 para justificar esta actitud pero como hemos visto esas normas han sido derogadas por leyes posteriores.

De acuerdo a la información brindada por el Ministerio de Economía, en un comunicado de fecha 15.7.93, a esa fecha la Aduana había dado trámite a 2.392 Documentos Unicos, de los cuales 1.094 habían pasado a la Mesa de Valoración conjunta.

Sin embargo el 14.7.92 solamente 90 permisos habían sido autorizados por dicha Mesa de Valoración.

Por todas estas razones, el trámite de los permisos de importación ha aumentado en su duración causando enormes perjuicios a los importadores.

IV. EL PROYECTO DE LEY PRESENTADO.

Hemos tomado noticia por la prensa que se habría presentado un proyecto de ley en la Cámara de Senadores que tiene por objeto suspender la vigencia del trámite del Documento Unico de Importación. Por esta razón solicitamos audiencia a esta Comisión.

Las normas del mencionado proyecto pueden dividirse en tres:

a) En primer término suspende la vigencia del artículo 152 de la ley No. 16.320.

b) Deja sin efecto todas las normas reglamentarias del comercio exterior dictadas a partir del 31.12.91.

c) Crea una Comisión intersectorial para estudiar la reglamentación del Comercio Exterior de nuestro país.

A continuación analizaremos cada uno de estos aspectos:

1. La suspensión del art. 152 de la ley No. 16.320

El artículo 1 del proyecto dispone la suspensión sin plazo de la vigencia del artículo 152 de la ley No. 16.320. Esa norma era la que modificó el artículo 25 del Decreto Ley No. 14.629, disponiendo que la Dirección Nacional de Aduanas tiene competencia exclusiva para verificar y valorar la mercadería que se importe.

Al disponer su suspensión sin plazo, en la práctica se está dejando en suspenso la norma hasta que otra disponga su vigencia. De esta manera, esta suspensión produce los mismos efectos que si se hubiera derogado la norma.

Por otra parte, debe tenerse presente que la competencia exclusiva que se le atribuye a la D.N.A. por la norma suspendida ya le había sido atribuida en el artículo 1 del Código Aduanero, norma ésta que nunca fue respetada pero que conserva plenamente su vigencia. En consecuencia, suspendiendo la vigencia del art. 152 de la ley No. 16.320 no se le quita a la D.N.A. ninguna competencia exclusiva.

Es claro que el artículo 152 de la ley No. 16.320, mientras estuvo en vigencia, derogó las potestades que el B.R.O.U. sostenía que le habían sido transferidas por la ley No. 12.670. Es un principio elemental de derecho que la suspensión o derogación de una norma que había derogado una anterior, no hace renacer la vigencia de la norma que ya había quedado sin efecto.

En consecuencia, si no se tuviera en cuenta el artículo 1 del Código Aduanero, se podría sostener que la D.N.A. habría perdido su exclusividad en la valoración y verificación de la mercadería. Sin embargo, a pesar de esto, el B.R.O.U. seguiría sin tener esas competencias ya que no habría ninguna norma vigente que se la otorgue.

2. Derogación de las normas reglamentarias del Comercio Exterior posteriores al 31.12.91.

Este proyecto de ley dispone la derogación de todas las normas reglamentarias del comercio exterior posteriores al 31.12.91.

Esta disposición no discrimina cuales normas reglamentarias son las que se dejan sin efecto. De esta manera, de aprobarse el proyecto de ley quedarían sin efecto algunas normas que reglamentaron temas relacionados con el comercio exterior y que no guardan ninguna relación con el trámite del Documento Unico de Importación. A vía de ejemplo basta señalar el Decreto 332/92 de 17/7/92 que dispuso un trámite especial para el Despacho de Muestras.

Pensamos, que sería de buena técnica legislativa señalar expresamente cuales son las normas reglamentarias que se dejan sin efecto de manera de no afectar otras normas que nada tienen que ver con este trámite que se ha impuesto.

Asimismo, se debería tener presente que si se derogara todas esas normas se reestablecería la necesidad de presentar la denuncia de importación en el B.R.O.U., derogada por el decreto 333/92, que había sido combatida por los importadores y demás operadores durante tanto tiempo y cuya derogación no fue resistida por nadie.

Por último, debe tenerse presente que el proyecto de ley presentado no soluciona los problemas creados a los profesionales actuantes, Agentes de Comercio Exterior y Despachantes de Aduana, como lo analizaremos más adelante.

3. Creación de una Comisión Intersectorial

Respecto a la creación de una Comisión Intersectorial para la elaboración de un proyecto de ley sobre la regulación y control del comercio exterior, creemos que es altamente positivo.

La Asociación de Despachantes de Aduana ha colaborado, siempre que se nos ha solicitado, brindando toda nuestra capacidad profesional y práctica.

Pensamos que es altamente positivo que se dicte una ley que reglamente de manera clara y precisa aspectos tan importantes de

nuestra economía, como lo es el comercio exterior. Asimismo, creemos que es fundamental la participación de todos los operadores privados en la elaboración de dicho proyecto a efectos que la aplicación práctica del mismo pueda resultar eficiente.

Tan importante como la ley que se elabore en esa comisión, es sin embargo, el respeto que deberá darse a la misma en la práctica, cosa que no ha venido sucediendo hasta ahora con las diversas normas que han regulado parcialmente el comercio exterior de nuestro país.

V. AGENTES DE COMERCIO EXTERIOR Y DESPACHANTES DE ADUANA

Los Agentes de Comercio Exterior son los profesionales que tienen la exclusividad para la tramitación de las operaciones de comercio exterior frente al B.R.O.U. de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 274 y ss. de la Recopilación de Normas de Comercio Exterior y Cambios del Banco Central del Uruguay.

Los Despachantes de Aduana, por su parte, son los profesionales que tienen la exclusividad para la tramitación de las operaciones de comercio exterior en la D.N.A. (art. 280 ley No. 13.388, art. 1 ley No. 13.925, art. 82 Código Aduanero).

De ponerse definitivamente en vigencia el trámite previsto en el Decreto 333/92, el B.R.O.U. dejaría de intervenir en las importaciones. De esta manera, los Agentes de Comercio Exterior dejarían de operar respecto de las mismas.

Por esta razón, los mismos solicitaron al Poder Legislativo que se dictara el artículo 492 de la ley No. 16.320 por la cual se dispuso que, una vez que las importaciones se tramitaran por un Documento Unico frente a la Dirección Nacional de Aduanas, los Agentes podrían inscribirse como Despachantes de Aduana sin cumplir con los requisitos exigidos por la ley No. 13.925.

Sin perjuicio de lo opinable que resulta otorgarle por ley la posibilidad de practicar una nueva profesión a un grupo de personas que hasta el momento no la ejercían, esta norma creaba una gran desigualdad respecto a los Despachantes de Aduana inscriptos de acuerdo con la ley No. 13.925.

A los Agentes de Comercio Exterior, no se les exigieron los

innumerables requisitos que se les habían exigido a los Despachantes, tales como no ser sociedades comerciales, rendir un examen, no ser fallidos ni concursados, haber aprobado el bachillerato, etc.

Por otra parte, la importación no es la única operación de comercio exterior. De esta manera, el B.R.O.U. seguía participando en las exportaciones. En consecuencia, los Agentes podían tramitar esas operaciones frente al B.R.O.U., en su calidad de Agentes, y frente a la D.N.A. en su calidad de Despachantes. Sin embargo, los antiguos Despachantes no podían operar en el B.R.O.U.

A consecuencia de esto, el Banco Central, en junio de 1993, resolvió autorizar por sesenta días a los Despachantes de Aduana a inscribirse como Agentes de Comercio Exterior.

De esta manera, en la actualidad los Agentes de Comercio Exterior pueden inscribirse como Despachantes y los Despachantes pueden inscribirse como Agentes.

La lógica de este cambio era que un solo organismo intervendría en el comercio exterior, por lo cual se establecía un solo profesional.

Sin embargo, como vimos en el trámite del Documento Unico siguen participando la misma cantidad de organismos pero ha desaparecido la intervención del Agente de Comercio Exterior. Así, la reforma que empezó teniendo como finalidad la desburocratización termina siendo nada más que la desaparición de la intervención de un profesional.

Estas normas han perjudicado enormemente las economías de las firmas de despachantes y agentes ya que los han obligado a compartir sus clientes, a reestructurar sus empresas y han sobredimensionado el número de profesionales en ambas ramas.

El proyecto de ley presentado no menciona para nada la situación señalada que fue establecida por una norma legal.

En consecuencia, de aprobarse definitivamente el proyecto de ley presentado debería buscarse la forma de reestablecer la situación a la época en que regía el antiguo régimen en que los

despachantes eran despachantes y los agentes de comercio exterior eran agentes. De otra manera, el mal seguirá afectando solamente a los profesionales.

VI. LA DEFINICION DE TRIBUTOS EN LAS INFRACCIONES ADUANERAS

El artículo 155 de la ley No. 16.320 (Rendición de Cuentas), modificó la definición de tributos contenida en la ley 13.318 que regula las infracciones aduaneras.

Estableció que "a los efectos de las infracciones aduaneras se considerarán tributos todos los gravámenes, aduaneros o no, que afecten a las mercaderías o efectos en ocasión de su importación o exportación."

Esta definición afecta a los Despachantes de Aduanas en dos sentidos.

En primer lugar, ahora puede considerarse que existe la pérdida de renta fiscal exigida para que se configure una infracción aduanera cuando se deja de pagar cualquier tipo de gravamen, aunque éste no sea aduanero, por ejemplo el I.V.A. Por otra parte, los Despachantes son responsables de todas las infracciones aduaneras que se cometan en las operaciones que tramitan (artículo 207 Ley No. 13.318). De esta manera, se los hace responsables por el pago de gravámenes que no tienen nada que ver con su actividad.

Asimismo, esta definición ha aumentado enormemente la sanción a todas las infracciones aduaneras, menos al contrabando que es la más importante, ya que para el cálculo de las mismas se deberá tener en cuenta no solo los tributos aduaneros sino todos los gravámenes.

Esta situación se verá agravada si se vuelve al antiguo sistema en que el B.R.O.U. recaudaba los recargos cambiarios sin ninguna intervención de los despachantes, ya que con esta norma los despachantes son responsables por su pago.

En consecuencia creemos que es imprescindible que se modifique la redacción dada al artículo 285 de la ley 13.318 por el artículo 155 de la ley No. 16.320.

VII. LA RESPONSABILIDAD DE LOS DESPACHANTES EN LAS INFRACCIONES DE VALOR.

Los articulos 149, 150 y 152 de la ley No. 16.320 modificaron las estructuras de las infracciones aduaneras por diferencia de valor.

Hasta la sanción de esta norma los despachantes no eran responsables por las diferencias que pudieran haber en las declaraciones del valor que hacían sus clientes. Esto resultaba razonable, ya que el tema del valor de la mercadería era independiente a su actuación.

Sin embargo, las normas sancionadas modificaron la redacción de las anteriores de manera que ahora es posible sostener que para estas infracciones rige el principio general establecido para las demás, esto es, que los despachantes son responsables de todas las infracciones aduaneras que se cometan en las operaciones que tramitan.

Por otra parte, en el régimen de infracciones modificado resultaba claro que para las infracciones respecto al valor de la mercadería no regía el principio de la responsabilidad objetiva establecido en el articulo 204 de la ley 13.318.

Las modificaciones introducidas, con las modificaciones a los textos que establecían esas infracciones, han creado la duda de si ahora el principio de la responsabilidad objetiva rige o no para estas infracciones.

Como se comprenderá esto ha afectado de manera muy importante a los profesionales creándoles una gran inseguridad.

En consecuencia, entendemos imprescindible que se dicte una norma interpretativa que ponga fin a esas inseguridades.

VIII. SUSPENSION DEL REGIMEN INFRACCIONAL

Por último, es importante señalar que con el nuevo trámite de las importaciones el B.R.O.U. interviene, a través de la Mesa de Valoración, directamente en el trámite aduanero con sus criterios particulares que difieren de los sostenidos hasta ahora por la Aduana.

Así, la actuación del banco en el trámite generará denuncias por infracciones aduaneras producidas por el cambio de criterio.

De esta manera, mientras se estudia la posibilidad de suspender el nuevo trámite del Documento Unico de Importación se suspenda el régimen de las infracciones aduaneras de diferencia, de defraudación por diferencia de valor.

Y si, como aspiramos, finalmente no se suspendiera ese trámite sería positivo que el régimen infraccional se suspendiera por un tiempo prudencial hasta que se hayan normalizado los criterios.

IX. CONCLUSIONES

1) De acuerdo con las normas legales vigentes la Dirección Nacional de Aduanas tiene la competencia exclusiva en el control de las operaciones de comercio exterior de nuestro país.

En la actualidad han sido derogadas todas las competencias que la ley No. 12.670 había transferido al B.R.O.U. respecto a las importaciones.

2) El trámite del Documento Unico de Importación puesto en práctica por el Poder Ejecutivo no respeta las normas legales vigentes en cuanto mantiene la intevención de otros organismos en las importaciones. Hecho este ya impugnado por A.D.A.U.

3) La puesta en práctica del trámite del Documento Unico de Importación ha encontrado múltiples inconvenientes. Sin embargo, el más importante ha sido la intervención del B.R.O.U. en el mismo ya que en la práctica no se ajusta a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo ni a lo establecido en las normas legales vigentes.

4) El proyecto de ley presentado presenta algunas imprecisiones que pueden traer aparejado inconvenientes de índole práctica y jurídica.

Sin embargo, nuestra posición es totalmente contraria a derogar todas las normas dictadas por el Poder Ejecutivo. Es más, pensamos que sería realmente catastrófico volver atrás.

Nos preguntamos, ¿qué tiempo nos llevará readaptarnos?, ¿cuánto llevaría reactivar el antiguo sistema de control automatizado?, ¿a quién beneficiaría en una plaza ya convulsionada?, ¿que harían los operadores que han tomado personal especializado para cumplir sus nuevos cometidos?, ¿qué harán los Despachantes y Agentes de Comercio Exterior que se han asociado para afrontar el cambio realizado?.

Estas y otras interrogantes deberán ser contestadas antes de tomarse una resolución definitiva.

5) No obstante, de sancionarse alguna norma legal que restablezca el antiguo régimen se deberá disponer expresamente que la situación de los Agentes de Comercio Exterior y Despachantes de Aduana vuelva a ser la misma que la que existía al 30.6.93 de manera de disminuir el perjuicio económico que se les ha producido.

6) Entendemos sumamente positivo la creación de una Comisión Intersectorial que elabore un proyecto de ley que reglamente de manera clara y precisa la regulación y el control del Comercio Exterior de nuestro país.

7) La Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay está dispuesta a colaborar, como siempre lo ha hecho, aportando su experiencia profesional y práctica a efectos de lograr una verdadera desburocratización, agilización y abaratamiento de los trámites del Comercio Exterior de nuestro país.

8) Es imprescindible que se modifique el artículo 153 de la ley 16.320 que modificó la definición de tributos en las infracciones aduaneras volviendo mucho más gravosa la situación de los despachantes de aduana.

Asimismo, se debería dictar una norma interpretativa que aclare que las modificaciones introducidas en la última Rendición de Cuentas no han vuelto responsables a los despachantes por las infracciones de valor."

Creo que no es necesario leer la nueva redacción propuesta para el caso de que se resolviera suspender el sistema, ya que los señores senadores deberán estudiarla. Para ello les vamos a dejar algunas copias de lo que he leído, a fin de que puedan observar la dimensión del problema. Además, debemos decir que en nuestra profesión no vemos como soluciuón el retrotraer esta medida. Por eso, pedimos la colaboración de los señores senadores a los efectos de que esta norma no se vote, y si esto no es posible, que se apruebe contemplando las aspiraciones de la Asociación de Despachantes de Aduana.

SEÑOR PRESIDENTE.-En lo que a mí respecta, sólo resta el agradecimiento por el exhaustivo informe, que ha abarcado todo el espectro de información que esperábamos recibir. Obviamente, como Presidente de la Comisión, voy a hacer que este material y la información que hemos recibido sean repartidos a todos los integrantes del Senado, a fin de que tomen conocimiento de todo lo dicho en el día de hoy.

Por otra parte, deseo manifestar que los aspectos de legislación en este tema le competen a la Comisión de Hacienda, por lo que le trasmitiremos esta información.

Reitero nuestro agradecimiento por la presencia de los representantes de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay.

SEÑOR MOREIRA.-Los agradecidos somos nosotros y ruego que disculpen lo extenso de la exposición, pero creímos que era necesario hacerlo, porque clarifica la situación que hoy se está viviendo en relación al comercio exterior.

SEÑOR PRESIDENTE.-No habiendo más asuntos por considerar, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 23 minutos)